Deutscher Bundestag **Drucksache 18/8007**

18. Wahlperiode 30.03.2016

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Herbert Behrens, Caren Lay, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/7863 –

Fragen zur Lizenzvergabe für Drittabfertiger in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Nachgang zur EU-Richtlinie 96/67/EG des Rates wurde die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten auch in Deutschland liberalisiert. Für besonders sensible, kapazitäts- und leistungskritische Bodenabfertigungsdienste auf dem (luftseitigen) Vorfeld – wie z. B. der Gepäckabfertigung, den Vorfelddiensten, den Betankungsdiensten sowie der Fracht- und Postabfertigung – sieht die Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten Beschränkungen für die Marktöffnung vorgeben können.

Von dieser Möglichkeit hat der Bund Gebrauch gemacht und sowohl in § 19c des Luftverkehrsgesetzes als auch in § 3 der Bodenabfertigungsdienst-Verordnung (BADV) entsprechende Formulierungen aufgenommen. Konkretisiert wird die Beschränkung in Anlage 5 zur BADV, in der für jeden der in den Geltungsbereich der Richtlinie fallenden Flughäfen die Zahl zuzulassender Dienstleister (getrennt nach Selbstabfertigern und Drittabfertigern) festgelegt wird.

Diese Beschränkung stößt lediglich beim Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften e. V auf Kritik: „Die Erbringung der Bodenverkehrsdienste durch Dienstleister ist an den Flughäfen teilweise beschränkt. […] Für die deutschen Fluggesellschaften ist das ein schwerwiegender Wettbewerbsnachteil im Vergleich zu ihren ausländischen Konkurrenten“ (www.bdf.aero/themen/bodenverkehrsdienste/).

Sowohl die Beschäftigten im Bereich der Bodenverkehrsdienste als auch die Flughäfen befürworten hingegen die bestehende Beschränkung und waren maßgeblich daran beteiligt, dass die EU-Kommission einen Verordnungsentwurf zur weiteren Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste zurückgezogen hat (vgl. www.verdi.de/themen/nachrichten/++co++2881f182-8472-11e4-82cf-52540059119e). Auch der Deutsche Bundestag hat sich in diesem Zusammenhang klar gegen eine Aufweichung der bestehenden Beschränkungen ausgesprochen: „Eine Erhöhung der Zahl von Drittanbietern würde keine weiteren Qualitätsverbesserungen erbringen, sondern die vorhandenen Standards eher gefährden“ (Bundestagsdrucksache 17/8617).

An zwei deutschen Verkehrsflughäfen – Flughafen Schönefeld sowie Düsseldorf – wurden indes Lizenzen für Drittabfertiger ausgeschrieben, die über die in

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 29. März 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Anlage 5 zur BADV festgelegte Zahl zuzulassender Anbieter hinausgehen. Am Standort Schönefeld ist bereits eine dritte Lizenz für Drittabfertiger vergeben worden, wobei gemäß Anlage 5 zur BADV nur zwei zulässig sind.

Diese Ausschreibungen bzw. Vergaben bezeichnet die Bundesregierung als zulässig, da „die Anlage 5 […] nur Mindestzahlen enthalten“ (Antwort zu den Fragen 23 bis 26 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/7260) kann und daher „eine Begrenzung und Verweigerung der Erhöhung durch einen nationalen Gesetz- oder Verordnungsgeber […] rechtsmissbräuchlich und letztlich EU-rechtswidrig“ (ebd.) wäre.

Dieser Rechtsauffassung steht die Umsetzung der Richtlinie 96/67/EG in der Republik Österreich entgegen, in der gemäß § 4 Absatz 1 des Flughafenbodenabfertigungsgesetzes die Anzahl der Anbieter bei den genannten sensiblen Bodenabfertigungsdiensten auf allen Flughäfen auf „2“ begrenzt ist. Dies wirft Fragen hinsichtlich des Charakters und der Verbindlichkeit der Anlage 5 zur BADV sowie bezüglich der Rechtmäßigkeit der an den Standorten Berlin-Schönefeld und Düsseldorf erfolgten bzw. bevorstehenden Marktöffnungen für Drittabfertiger auf.

1. Ist der Markt für Bodenabfertigungsdienste in Deutschland nach Auffassung der Bundesregierung in Deutschland vollkommen liberalisiert?

   Wenn ja, mit welcher Begründung?

   Wenn nein, welche gesetzlichen oder untergesetzlichen Beschränkungen der Marköffnung gelten in Deutschland?

2. Ist es der Wunsch oder die Absicht der Bundesregierung, den Markt für Bodenabfertigungsdienste in Deutschland weiter oder vollständig zu liberalisieren (bitte begründen)?

3. Räumt nach Auffassung der Bundesregierung § 3 Absatz 2 BADV gemäß Artikel 6 Absatz 2 sowie Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie 96/67/EG dem Verordnungsgeber generelle Beschränkungsmöglichkeiten (d. h. ohne nähere Begründung) bei den besonders sensiblen, kapazitäts- und leistungskritischen Bodenabfertigungsdiensten auf dem (luftseitigen) Vorfeld – wie z. B. der Gepäckabfertigung, den Vorfelddiensten, den Betankungsdiensten sowie der Fracht- und Postabfertigung – ein (siehe Begründung zur Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen, Bundesratsdrucksache 807/97) (bitte begründen)?

4. Stellt nach Auffassung der Bundesregierung die Anlage 5 zur BADV dabei die inhaltliche Ausgestaltung dieser Beschränkungsmöglichkeiten dar, da in ihr die jeweilige Anzahl zuzulassender Selbst- und Drittabfertiger für die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 96/67/EG fallenden Flughäfen festgelegt wird (bitte begründen)?

   Wenn ja, sind die Festlegungen der Anlage 5 zur BADV für Flughafenbetreiber und Luftverkehrsbehörden verbindlich, d. h. muss die Anzahl zuzulassender Drittabfertiger jeweils exakt oder höchstens den in Anlage 5 zur BADV angegebenen Zahlenwerten entsprechen (bitte begründen)?

   Wenn nein, welchen Zweck erfüllt Anlage 5 zur BADV nach Auffassung der Bundesregierung?

Die Fragen 1 bis 4 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Mit der BADV ist die Richtlinie 96/67/EG umgesetzt worden. Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie enthalten bestimmte Beschränkungsmög-

lichkeiten; so kann bei den luftseitigen Bodenabfertigungsdiensten wie der Gepäckabfertigung, den Vorfelddiensten, den Betankungsdiensten sowie der Fracht- und Postabfertigung die Anzahl der Dienstleister beschränkt werden. Diese Beschränkungsmöglichkeiten sind in § 3 Absatz 2 BADV übernommen worden.

Sinn und Zweck der Richtlinie ist auf eine Marktöffnung im Bereich der Bodenabfertigungsdienste gerichtet, indem die Anzahl von Drittabfertigern auf Flughäfen erhöht werden soll. Insofern dient die Anlage 5 dazu, die Mindestzahl von „2“ zu sichern und zudem transparent die tatsächlichen Verhältnisse darzustellen.

Aktuell ist nicht geplant, eine generelle weitere Liberalisierung vorzunehmen.

5. Ist es nach Auffassung der Bundesregierung zulässig, dass an einem in Anlage 5 zur BADV explizit erwähnten Flughafen nur ein Bodenverkehrsdienstleister operiert, obwohl in Anlage 5 für diesen Flughafen die Zahl zuzulassender Drittabfertiger auf „2“ festgelegt ist (bitte begründen)?

   Wenn ja, an welchen Flughäfen ist dies der Fall?

Nur im Ausnahmefall und mit temporärer Genehmigung der Europäischen Kommission kann unter den besonderen Bedingungen des § 3 Absatz 4 (besondere Kapazitäts- oder Platzgründe) die Abfertigung bei den o. g. Bodenabfertigungsdiensten auch einem einzigen Dienstleister vorbehalten werden. Der Bundesregierung ist kein solcher Fall bekannt.

6. Warum war die Bundesregierung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzentwurfes zur 15. Änderung des Luftverkehrsgesetzes der Auffassung, „die Übersicht betreffend [sei die] Zahl [der] am Flughafen Düsseldorf zuzulassenden Drittabfertiger […] anzupassen“ (Bundestagsdrucksache 18/6988), wenn sie kurz darauf der Ansicht war, Anlage 5 zur BADV enthalte lediglich „Mindestzahlen“ (siehe Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 23 bis 26 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/7260) für zuzulassende Selbst- und Drittabfertiger?

Die Anlage 5 zur BADV soll die aktuellen Zahlen widerspiegeln.

7. Aus welchen Gründen wurde seitens der Bundesregierung Artikel 5 in den Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (Bundestagsdrucksache 18/6988) aufgenommen angesichts der Tatsache, dass der Bundestag für eine Änderung der BADV nicht zustimmungspflichtig ist?

Artikel 5 wurde in den Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (Bundestagsdrucksache 18/6988) aufgenommen, da es sich hier um ein aktuell laufendes Rechtsetzungsverfahren handelte.

8. Wurden in der Vergangenheit bereits Änderungen der Anlage 5 zur BADV dem Deutschen Bundestag vorgelegt?

   Wenn ja, welche, und mit jeweils welcher Begründung?

Nein.

9. Welche Änderungen wurden seit 1997 in Anlage 5 zur BADV vorgenommen (bitte jeweils betreffenden Flughafen, konkrete Änderung der Zahlenwerte sowie deren Verkündungsdatum im Bundesgesetzblatt angeben), und erfolgten dabei nach Kenntnis der Bundesregierung die den Änderungen der Zahlenwerte entsprechenden Lizenzvergaben vor oder nach Inkrafttreten der jeweiligen Änderungen der Anlage 5 zur BADV?

Folgende Änderungen der Anlage 5 zur BADV wurden seit 1997 vorgenommen:

- Flughafen Berlin-Tempelhof (THF): Tabelle wurde aufgehoben (Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe d der Verordnung vom 10. Mai 2011, im Bundesgesetzblatt veröffentlicht am 17. Mai 2011).
- Flughafen Dresden (DRS): Änderung der Zahl der Selbstabfertiger von „2“ auf „unbegrenzt“ (Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a der Verordnung vom 10. Mai 2011, im Bundesgesetzblatt veröffentlicht am 17. Mai 2011).
- Flughafen Hamburg (HAM): Änderung der Zeile 5.7 (Beförderung, Ein-/Ausladen von Nahrungsmitteln/Getränken) Spalte Selbstabfertiger von „2“ auf „unbegrenzt“, Spalte Drittabfertiger von „4“ auf „unbegrenzt“ (Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe c der Verordnung vom 10. Mai 2011, im Bundesgesetzblatt veröffentlicht am 17. Mai 2011)
- Flughafen Münster/Osnabrück (FMO): Änderung Zahl der Selbstabfertiger von „2“ auf „unbegrenzt“ (Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b der Verordnung vom 10. Mai 2011, im Bundesgesetzblatt veröffentlicht am 17. Mai 2011).
- Flughafen Berlin-Schönefeld (SXF): Änderung der Zahl der Selbst- und Drittabfertiger in Zeile 5.7 (Beförderung, Ein-/Ausladen von Nahrungsmitteln/Getränken) von „2“ auf „3“ und Zeile 7 (Betankungsdienste) von „2“ und „5“ auf „unbegrenzt“ (Artikel 5 der Verordnung vom 18. Januar 2010, im Bundesgesetzblatt veröffentlicht am 27. Januar 2010).
- Flughafen Leipzig (LEJ): Änderung der Zahl der Selbst- und Drittabfertiger in Zeile 4 (Fracht- und Postabfertigung) von „2“ auf „unbegrenzt“, in Zeile 5 (Vorfelddienste 5.1 bis 5.6) von „2“ auf „unbegrenzt“ und Zeile 7 (Betankungsdienste) von „2“ auf „unbegrenzt“ (Artikel 1 der Verordnung vom 9. September 2005, im Bundesgesetzblatt veröffentlicht am 19. September 2005).

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis, ob den Änderungen der Zahlenwerte entsprechenden Lizenzvergaben vor oder nach Inkrafttreten der jeweiligen Änderungen der Anlage 5 BADV erfolgten.

10. Beabsichtigt die Bundesregierung für den Fall, dass die Änderung der Anlage 5 zur BADV im Kontext der Beschlussfassung über den Entwurf eines fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes nicht vom Bundestag beschlossen wird, die Erarbeitung einer Änderungsverordnung zur Anpassung der Zahlenwerte für die Flughäfen Düsseldorf und Schönefeld?

    Wenn ja, wann soll sie dem Bundesrat zugeleitet werden?

    Wenn nein, wann soll dies erfolgen (bitte begründen)?

Die Änderungen der Anlage 5 zur BADV stehen in keinem Zusammenhang mit den Inhalten und Zielen des Entwurfs eines 15. Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes. Gemäß § 32 Absatz 1 Nummer 3a Satz 5 LuftVG bedürfen Änderungen der BADV, die sich auf die Festlegung der Anzahl derer beziehen, die berechtigt sind die Bodenabfertigungsdienste nach Anlage 5 zu erbringen (§ 19c Absatz 2 LuftVG), nicht der Zustimmung des Bundesrates.

11. Welches formelle Verfahren existiert für die Beantragung einer weiteren Lizenz seitens der Flughäfen, und hat die Bundesregierung die Fachaufsicht über dieses Verfahren bzw. die Genehmigung zusätzlicher Lizenzen für Drittanbieter?

12. Welche Stelle ist für die Bescheidung von Anträgen – die durch Flughafengesellschaften gestellt werden – auf Zulassung weiterer Drittabfertiger zuständig, und nach welchen Kriterien muss diese Stelle über die Zulassung entscheiden (bitte ggfs. entsprechende Gesetze, Verordnungen oder Richtlinien angeben)?

13. Ist es zutreffend, dass die Bundesregierung – wie Artikel 85 Absatz 4 und Artikel 87d Absatz 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 31 Absatz 2 des Luftverkehrsgesetzes nahelegen – die Rechts- und Fachaufsicht bei der Genehmigung von Lizenzen für Drittabfertiger hat (bitte begründen)?

14. Wie übt die Bundesregierung ggfs. diese Rechts- und Fachaufsicht konkret aus (bitte zuständige Referate angeben), und in welchen Fällen wurde die Bundesregierung bisher aufsichtsrechtlich aktiv (bitte unter Angabe der jeweiligen Begründung aufführen)?

Die Fragen 11 bis 14 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das formelle Verfahren zur Auswahl der Dienstleister und der Selbstabfertiger ist in den §§ 7 ff. der BADV (europaweites Ausschreibungsverfahren) geregelt. Die Auswahl erfolgt durch den Flughafen, wenn er selbst keine gleichartigen Bodenabfertigungsdienste erbringt, andernfalls durch die Landesluftfahrtbehörde. Bei der Auswahl sind insbesondere die Auswahlkriterien des § 7 BADV und die Anlage 2 der BADV (Auswahl-Richtlinie) zu beachten.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat die Fach- und Rechtsaufsicht über Flugplätze gegenüber den Landesluftfahrtbehörden. Aufsichtsrechtlich aktiv werden musste das BMVI gegenüber den Landesluftfahrtbehörden im Hinblick auf die Zulassung von Drittabfertigern bisher nicht.

15. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragesteller, dass „§ 3 Absatz 2 BADV [nur] bestimmt, dass die Anzahl von „2“ nicht unterschritten werden darf“ (Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 23 bis 26 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/7260), sofern für einen Flugplatz in der BADV nebst ihren Anlagen eine zahlenmäßige oder sonstige Festlegung fehlt und sich daher für die in Anlage 5 zur BADV genannten Flughäfen die Anzahl der im einzelnen berechtigten Selbstabfertiger und Drittanbieter aus Anlage 5 zur BADV ergibt (bitte begründen)?

Die Anzahl von „2“ darf generell nicht unterschritten werden (Ausnahme § 3 Absatz 4 BADV besondere Platz- und Kapazitätsgründe). Ziel der „Richtlinie 96/67 EG des Rates über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen“ vom 15. Oktober 1996 ist eine Marktöffnung durch Erhöhung der Anzahl der Drittabfertiger.

16. Wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung, dass „eine Begrenzung und Verweigerung der Erhöhung durch einen nationalen Gesetz- oder Verordnungsgeber […] rechtsmissbräuchlich und letztlich EU-rechtswidrig“ (ebd.) wäre, und haben die in Anlage 5 zur BADV aufgeführten Flughäfen einen Rechtsanspruch auf eine Marktöffnung im Bereich der Bodenabfertigungsdienste (bitte unter Angabe der Rechtsgrundlage begründen)?

Es wird auf die Erwägungsgründe der Richtlinie 96/67 EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft verwiesen. Im Übrigen ist die weitere Marktöffnung eine privatautonome Entscheidung des Flughafens.

17. Ist nach Auffassung der Bundesregierung die Beschränkung der Anzahl von Selbstabfertigern und Drittanbietern für die Bereiche Gepäckabfertigung, Vorfelddienste sowie Fracht- und Postabfertigung auf jeweils „2“ – wie sie u. a. im EU-Mitgliedstaat Österreich in § 4 Absatz 1 des Flughafen-Bodenabfertigungsgesetzes normiert ist – rechtsmissbräuchlich und EU-rechtswidrig (bitte begründen)?

Die österreichische Regelung ist nicht bekannt.

18. Welche Begründung wurde auf dem Treffen am 13. März 2015 in Düsseldorf sowie dem darauffolgenden Schriftwechsel dafür vorgebracht, dass „die Anpassung der in Anlage 5 der BADV für bestimmte Dienste genannten Zahlen am Flughafen Düsseldorf erforderlich sei“ (siehe Antwort zu den Fragen 19 und 20 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/7260) (bitte ggfs. die Begründungen des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen und des Flughafens Düsseldorf getrennt angeben)?

Vom Flughafen Düsseldorf wurde vorgetragen, dass neben dem Abfertiger des Flughafens aktuell nur ein weiterer Drittabfertiger tätig ist und dieser über einen monopolartigen Marktanteil von 85 Prozent verfügt.

19. Nach welchen Kriterien hat die Bundesregierung diese vorgebrachte Begründung geprüft, und wer entschied letztlich darüber, in diesem Zusammenhang die BADV anzupassen?

Es bestand keine Veranlassung des Bundes, die vorgebrachten Begründungen sachlich zu überprüfen.

20. Wann hat nach Kenntnis der Bundesregierung der Flughafen Düsseldorf einen Antrag auf Zulassung einer weiteren Lizenz für Drittanbieter bei wem gestellt, und wann wurde dieser Antrag nach Kenntnis der Bundesregierung mit welcher Begründung positiv beschieden?

Die Bundesregierung kennt die genauen Daten und Begründungen des Antrags und der Bescheidung auf Zulassung einer weiteren Lizenz für Drittanbieter nicht. Vom Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen ist das BMVI darüber informiert worden, dass die Auswahlentscheidung für zwei (weitere) Drittabfertiger am 15. Dezember 2015 getroffen worden ist.

21. Haben entsprechende Treffen nebst Schriftwechsel (siehe Frage 20) auch im Fall der Vergabe einer weiteren Lizenz am Flughafen Schönefeld stattgefunden?

Wenn ja, welche Treffen (bitte unter Angabe des Datums und der beteiligten Akteure aufführen), und welcher Schriftwechsel fand statt?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Kenntnisse vor.

22. Wann hat nach Kenntnis der Bundesregierung die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) einen Antrag auf Zulassung einer weiteren Lizenz für Drittanbieter für den Flughafen Schönefeld bei wem gestellt, und wann wurde nach Kenntnis der Bundesregierung dieser Antrag mit welcher Begründung positiv beschieden?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Kenntnisse vor.

23. Muss der Aufsichtsrat bzw. die Gesellschafterversammlung der FBB von der Geschäftsführung über das Stellen eines Antrages bezüglich der Genehmigung zusätzlicher Lizenzen für Drittabfertiger in Kenntnis gesetzt werden (bitte begründen), und muss die Gesellschafterversammlung und/oder der Aufsichtsrat ggfs. sogar die Zustimmung erteilen (bitte begründen)?

Hier wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 27 und 28 auf Bundestagsdrucksache 18/7260 verwiesen.

24. Hat die FBB angesichts ihrer in der europaweiten Ausschreibung einer dritten Lizenz für Drittanbieter gemachten Ankündigung, „ die Anpassung der BADV dahingehend [zu] beantragen, dass in der Anlage 5 der BADV für den Flughafen Berlin-Schönefeld/Flughafen Berlin Brandenburg die Erbringung der beschränkten Bodenabfertigungsdienstleistungen gemäß § 3 Abs. 2 BADV auf drei zuzulassende Drittabfertiger in den unter Punkt II 1.5 a beschriebenen Diensten beschränkt wird“ (http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:437909-2013:TEXT:DE:HTML&src=0), nach Kenntnis der Bundesregierung einen Antrag auf Erhöhung der Anzahl der zulässigen Drittabfertiger in der BADV gestellt (bitte begründen)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333